

Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel

Emmer, Martin; Strippel, Christian

Erstveröffentlichung / Primary Publication
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Emmer, M., & Strippel, C. (2015). Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel. In M. Emmer, & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 13-20) <https://doi.org/10.17174/dcr.v1.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Empfohlene Zitierung: Emmer, M., & Strippel, C. (2015). Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 13-20). doi: 10.17174/dcr.v1.2

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Martin Emmer & Christian Strippel

Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel

Die fortschreitende Digitalisierung der modernen Gesellschaft stellt die nationale und internationale Kommunikationspolitik vor eine Fülle neuer Herausforderungen: Themen wie Internetkriminalität, Daten- und Jugendschutz oder Urheber- und Leistungsschutzrecht stehen insbesondere in Europa und den USA weit oben auf der politischen und medialen Agenda. In Deutschland war die politische Regulierung des Internets lange Zeit ein Nischenthema, spätestens seit den Debatten über Filesharing, Online-Durchsuchungen, Vorratsdatenspeicherung und Zugangserschwerungsgesetz wird sie jedoch auch in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert.

Unter dem Stichwort „Netzpolitik“ hat sich in diesem Zusammenhang ein eigenständiger Politikbereich herausgebildet, in dem solche Diskussionen gebündelt werden. Neben der Frage, welche rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Normen für den Umgang von Bürgern und Organisationen mit der Netzwerktechnologie und digitalen Daten gelten sollen, stehen hier vor allem die Regulierung der zugrunde liegenden Infrastruktur (Internet Governance) und die neuen Möglichkeiten zur Unterstützung demokratischer Prozesse und Institutionen (E-Democracy, Open Government, Online-Voting etc.) im Fokus der politischen Verhandlung. Dabei melden sich zunehmend neue Akteure zu Wort, die diese Verhandlung begleiten und mitgestalten. In Deutschland zählen hierzu etwa die *Piratenpartei*, der *Chaos Computer Club* (CCC), themenspezifische Lobbyverbände

wie die *Digitale Gesellschaft e.V.* und *D64 – Zentrum für digitalen Fortschritt* sowie netzpolitische Aktivisten und Blogger wie Markus Beckedahl (netzpolitik.org) oder Sascha Lobo.

Ein wichtiges Forum für dieses Politikfeld war die von 2010 bis 2013 tätige Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des 17. Deutschen Bundestages. Die hier verhandelten Problemstellungen verwiesen nicht selten auf ganz grundlegende Fragen gesellschaftlicher Verhältnisse, die weit über einzelne politische Regulierungsvorhaben hinausgehen; etwa die Grenzziehungen zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit, die Möglichkeiten nationaler Regulierungspolitik in Zeiten globaler Kommunikation, das Verhältnis von Informationsfreiheit, Datenschutz und staatlicher Überwachung oder den Konflikt zwischen gesellschaftlichen und ökonomischen Interessen. Dass sich der 18. Deutsche Bundestag Anfang 2014 für die Einrichtung eines ständigen Ausschusses „Digitale Agenda“ entschied, zeigt, dass diese Fragen weiter einer Klärung bedürfen und dies mittlerweile auch von der Politik anerkannt wird. Dringend erscheint dies vor allem vor dem Hintergrund der aktuell geführten Debatten über die umfangreiche Auswertung personenbezogener Daten durch Internetkonzerne wie Google, Facebook oder Amazon und die Komplettüberwachung des Netzes durch die NSA und andere westliche Geheimdienste.

Unter dem Titel „Kommunikationspolitik und Medienregulierung in der digitalen Gesellschaft“ widmete sich im Februar 2014 in Berlin eine kommunikations- und politikwissenschaftliche Fachtagung diesem Themenkomplex rund um die genannten Herausforderungen der Digitalisierung für die Kommunikationspolitik (kommpol2014.de). Ausrichter der Tagung waren die Fachgruppe „Kommunikation und Politik“ der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK) und der Arbeitskreis „Politik und Kommunikation“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Kooperation mit der DGPK-Fachgruppe „Computervermittelte Kommunikation“ und der Fachgruppe „Politische Kommunikation“ der Schweizerischen Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft (SGKM). Der vorliegende Band ist aus dieser Tagung hervorgegangen.

Ziel der Tagung war es, die bisherigen und aktuellen Entwicklungen im Bereich der Netzpolitik mit empirischen und theoretischen Analysen zu konfrontieren und damit den Diskurs über die genannten Problemfelder um kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven zu bereichern. Im Fokus

standen dabei (1) grundsätzliche Herausforderungen der Digitalisierung für die Kommunikationspolitik; (2) die von der Politik aus der Digitalisierung gezogenen kommunikationspolitischen Konsequenzen und die konkreten Problemfelder der Medienregulierung; sowie (3) der gesellschaftliche Diskurs über die politischen Antworten auf den digitalen Medienwandel. Zur inhaltlichen Strukturierung der elf Beiträge in diesem Sammelband haben wir diese Dreiteilung beibehalten.

I Digitalisierung als Herausforderung für Wissenschaft und Politik

Der erste Abschnitt widmet sich aus drei ganz verschiedenen Perspektiven den Herausforderungen, die die Digitalisierung der Gesellschaft für die aktuelle Medienpolitik und die Wissenschaft, die sie beobachtet und analysiert, mit sich bringt. Aus der Sicht des Medienpolitikers, der sich mit diesen Herausforderungen und der Notwendigkeit ihrer Lösung direkt konfrontiert sieht, beschreibt zunächst *Carsten Brosda*, Bevollmächtigter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Medien und Leiter des Medienamts in der Staatskanzlei, in seinem Beitrag „Orientierung in der digitalen Unübersichtlichkeit“ (S. 25-40), wie sehr die politische Zunft zur Zeit auf anwendungsorientierte Forschung und eine medienpolitische Beratung seitens der Wissenschaft angewiesen ist. Eindrücklich plädiert er für ein stärkeres Engagement insbesondere der Kommunikationswissenschaft, die bisher in ihrer medienpolitischen Relevanz hinter der so dominanten Rechtswissenschaft verblasse.

Gerhard Vowe und *Philipp Henn* richten den Fokus in ihrem Beitrag hingegen auf eine Herausforderung für die Wissenschaft: die Klärung des „kommunikationswissenschaftlichen Schlüsselbegriffs“ Konvergenz (S. 43-60). Wenn im Zuge der Digitalisierung zunehmend die Grenzen tradierter Kategorien zur Beschreibung von Medien und Kommunikationsprozessen verwischen, werden sowohl zur Grundlagenforschung als auch für anwendungsorientierte Untersuchungen neue Modelle und Schemata benötigt. Neben der eigentlichen Begriffsbestimmung von Konvergenz erarbeiten die beiden deshalb auch eine Systematik zur Klärung weiterer kommunikationswissenschaftlicher Begriffe und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Analyse des digitalen Wandels.

Im dritten Beitrag wendet dann *Dirk Arnold* den Blick zurück auf die politische Praxis und liefert auf der Grundlage seiner Auswertung der nationalen Rechts-

vorschriften und deren praktischer Umsetzung eine „Typologie von Medienregulierungsstilen in Europa“ (S. 63-83). Dabei wird deutlich, dass „die Medienregulierungsinstrumente und -formen der 27 untersuchten EU-Mitgliedstaaten nur begrenzt und in spezifischer Weise an die länderübergreifenden Prozesse der technischen Konvergenz und der Europäisierung angepasst wurden“ (S. 78). Damit wird nicht nur die Internationalität des Regulierungsfeldes deutlich, sondern auch die politischen Desiderate sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

II Problemfelder und Ansätze der Medienregulierung

Auf konkrete Fragen der Medienregulierung und die aktuelle politische Praxis wird dann in den vier Beiträgen im zweiten Abschnitt dieses Sammelbands näher eingegangen. Zunächst nehmen sich *Simon Schuster*, *Pascal Jürgens*, *Dieter Dörr*, *Birgit Stark* und *Melanie Magin* ein akutes Regulierungsproblem vor und versuchen sich an einem Beitrag zu dessen Lösung. Mit der Verknüpfung rechts- und kommunikationswissenschaftlicher Perspektiven bearbeiten sie das Problem der zunehmenden Monopolisierungstendenzen auf dem Online-Suchmaschinenmarkt und schlagen erste Ansätze für eine Neuregulierung vor (S. 87-118). Dass solche Vorschläge zumindest von den betroffenen Unternehmen gehört und kritisch kommentiert werden, ließ sich anhand der intensiven Diskussionen im Rahmen der Fachgruppentagung, auf der unter anderem auch ein Vertreter von *Google* zu Gast war, sehr gut beobachten. Offen bleibt bisher, ob sich auch die Politik in einem ähnlichen Maße mit solchen sozialwissenschaftlich fundierten Ansätzen auseinandersetzen wird.

Gleichwohl sind Internetunternehmen zentrale Akteure bei der Bearbeitung kommunikationspolitischer Herausforderungen der Digitalisierung. Denn nicht selten stellen sie die neuen Plattformen für öffentliche Kommunikation im Internet bereit und werden damit zu einem unverzichtbaren Bestandteil demokratischer Öffentlichkeit im Netz. Wie zentral deren Rolle mitunter sein kann, zeigen *Adrian Rauchfleisch* und *Jean-François Mayoraz* in ihrem Beitrag über den chinesischen Microblogging-Dienst *Sina Weibo*, der zwischen den Interessen seiner Nutzerinnen und Nutzer einerseits und den strikten Zensurvorgaben von staatlicher Seite steht (S. 121-148). Das Streben nach ökonomischer Rentabili-

tät und der Kampf um freie Meinungsäußerung fallen hier auf eindrucksvolle Art und Weise zusammen. Die im Westen häufig kritisierte Kommerzialisierung des Internets kann demnach in autoritären Staaten durchaus positive Effekte für die Durchsetzung politischer Freiheiten haben. Wie mühevoll und trickreich sich diese Freiheiten in China auch seitens der Nutzerinnen und Nutzer erkämpft werden, davon bekommt man durch diesen Beitrag ebenfalls einen ersten guten Eindruck.

In Europa ist man von solchen Einschränkungen der politischen Meinungsfreiheit bekanntlich weit entfernt. Hier haben die Betreiber insbesondere von Nachrichtenseiten viel mehr Mühe damit, die große und nicht selten konfliktreiche Bandbreite politischer Meinungen in ihren Kommentarspalten zu moderieren. Inwiefern eine solche Regulierung von Leserkomentaren überhaupt notwendig ist und welche unterschiedlichen Möglichkeiten sich hierfür anbieten, das diskutieren *Thomas N. Friemel* und *Mareike Dötsch* am Beispiel von acht Online-Zeitungen aus der Schweiz in dem einzigen englischsprachigen Beitrag in diesem Sammelband (S. 151-172). Sie stellen heraus, dass sich die Kommentarschreiber hinsichtlich Alter, Geschlecht und politischer Orientierung deutlich von der Leserschaft der jeweiligen Online-Zeitungen unterscheiden – sie sind eher männlich und politisch deutlicher rechts orientiert – und in beiden Gruppen auch unterschiedliche Vorstellungen bzgl. sinnvoller Regulationsmaßnahmen bestehen.

Im vierten Beitrag widmen sich dann *Alexander Rihl* und *Jan Krone* der Medienförderung des nichtkommerziellen Rundfunks in Österreich. Auf der Grundlage einer Programm- und Kommunikationsanalyse prüfen sie die Möglichkeit einer Ausweitung der Rundfunkmedienförderung in diesem Bereich auf Netzmedienangebote und kommen zu dem Schluss, dass sich eine solche Ausweitung vor dem Hintergrund des Public-Value-Ansatzes geradezu aufdrängt (S. 175-201). Ebenso wie in den Beiträgen zuvor werden damit konkrete Hinweise oder gar Vorschläge für eine politische Regulierung digital verbreiteter Medieninhalte unterbreitet. Die Unterschiedlichkeit der vier in diesem Abschnitt des Bandes untersuchten Gegenstandsbereiche verdeutlicht dabei die Heterogenität des sich so rasant entwickelnden Politikfeldes; und sie zeigt, wie gewinnbringend politik- und kommunikationswissenschaftliche Forschung zu einer konstruktiven Diskussion der dabei entstehenden Herausforderungen beitragen kann.

III Kommunikationspolitik in der Diskussion

Nun zählen öffentliche Debatten bekanntlich selbst zum Untersuchungsgegenstand der politischen Kommunikationsforschung. Im Falle kommunikationspolitischer Regulierungsvorhaben werden hier schließlich die verschiedenen Herausforderungen und Lösungsansätze verhandelt. Aus diesem Grund ist der dritte und letzte Abschnitt auch der Analyse dieser öffentlichen Aushandlungsprozesse gewidmet. In allen vier hier versammelten Beiträgen wird dabei deutlich, dass insbesondere die Regulierung des Internets ein heftig umstrittenes Feld ist, bei dem grob zwei Denkschulen aufeinandertreffen: Auf der einen Seite wird versucht, die bewährten Instrumente der bisherigen Medienregulierung auf das Internet anzuwenden; die andere Seite ist der Ansicht, genau dies sei nicht ohne Weiteres möglich und könne in seinen Konsequenzen für das demokratische Potenzial des Internets fatal sein. Stattdessen müssten für das Netz – insbesondere aufgrund seiner globalen Reichweite und Relevanz – gänzlich neue Regulierungswege gefunden und gegangen werden.

Deutlich wird dies bereits in dem Beitrag von *Katrin Tonndorf*, die sich in ihrem Beitrag dem multilateralen Handelsabkommens ACTA bzw. der Diskussion über diesen Gesetzesentwurf im Jahr 2012 widmet (S. 205-224). In einer stark polarisierten Debatte standen sich hier ACTA-Gegner und -Befürworter nahezu unvereinbar gegenüber und warben öffentlich für ihre Sichtweise auf die Vor- bzw. Nachteile des Abkommens. In einer Methodenkombination aus qualitativer und quantitativer Inhaltsanalyse gleicht Tonndorf die Positionen der beiden Konfliktparteien mit deren Sichtbarkeit in der deutschen Medienberichterstattung ab und kommt zu dem Ergebnis, dass sich die ACTA-Gegner hier deutlich gegen die Position ihrer Kontrahenten durchsetzen konnten. Die öffentliche Dominanz der ACTA-Gegner hatte schließlich auch Folgen für den politischen Entscheidungsprozess: So wurde das Abkommen im Juli 2012 vom EU-Parlament mit großer Mehrheit abgelehnt.

Ein ähnliches Schicksal ereilte nur wenige Monate zuvor auch den „Stop Online Piracy Act“ (SOPA) in den USA und das „Zugangerschwerungsgesetz“ (Zug-ErschwG) in Deutschland, deren öffentliche Aushandlung im Beitrag von *Saskia Sell* und *Simon Berghofer* in den Blick genommen wird (S. 227-257). Die beiden interessieren sich dabei ebenfalls für die ausgetauschten Argumente der jeweils entstanden Interessenkoalitionen und fanden heraus, dass trotz der unterschied-

lichen politischen Gültigkeitsbereiche (USA/Deutschland) und der inhaltlichen Differenzen der beiden Gesetzesentwürfe (SOPA richtete sich gegen Urheberrechtsverletzungen, das ZugerschwG gegen die Verbreitung von Kinderpornografie) insbesondere auf Seiten der Gegner ähnliche Argumentationsmuster zu erkennen sind. Dies weist, wie die Autoren schreiben, auf ein transnationales Wertesystem („Netzwerke“) hin, um die herum sich nun eine Art internationale Lobby der Netzbürgerinnen und -bürger herausgebildet hat.

Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis kommen auch *Sarah Anne Ganter* und *Peter Maurer*, die in ihrem Beitrag die Akteurskonstellationen und deren Wertedimensionen im Falle der Aushandlung des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland (LSR) unter die Lupe nehmen (S. 259-281). Auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse und von strukturierten Leitfadenterviews zeigen sie, dass die Konstellation der beteiligten Akteure und ihrer Wertorientierungen relativ stabil sind und auch in Zukunft mit weiteren, ähnlichen Konflikten im Bereich der Netzpolitik zu rechnen ist.

Dass diese netzpolitischen Debatten – und hier kommen wir zurück zu den Forderungen von Carsten Brosda – neben ihrer technischen, juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Dimension auch für die Kommunikationswissenschaft relevant und für ihre Forschung anschlussfähig sind, zeigen schließlich *Maria Löblich* und *Francesca Musiani* im letzten Beitrag des Bandes (S. 283-297). Sie arbeiten zunächst die international geführte Diskussion um die Notwendigkeit von Netzneutralität, also der Gleichbehandlung von Datenpaketen im Internet, auf und erweitern sie auf der Grundlage des Öffentlichkeitsmodells von Peter Dahlgren um eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive. Dabei gliedern sie den Forschungsstand zum Thema nach den drei Analysedimensionen *Struktur*, *Darstellung* und *Interaktion* und arbeiten auf dieser Grundlage Themen und Problemstellungen heraus, denen sich die Kommunikationswissenschaft bei der weiteren Beschäftigung mit Netzneutralität – sowie in ähnlicher Weise sicher auch hinsichtlich anderer netzpolitischer Themen – widmen kann.

Ein Thema, das in diesem Band nicht explizit zur Sprache kommt, die Herausgeber während dessen Organisation aber dennoch intensiv begleitet hat, ist der uneingeschränkte Zugang zu wissenschaftlicher Literatur, wie er häufig unter Begriffen wie „Open Science“, „Open Knowledge“ oder „Open Access“ gefordert, beworben und zunehmend auch durchgesetzt wird. Aufgrund der engen Ver-

knüpfung dieser Thematik mit Fragen des Urheberrechts und der allgemeinen Verfügbarkeit öffentlich finanzierter Forschung wäre ein Beitrag in diesem Band durchaus passend gewesen. Nun ist es allerdings anders gekommen: Dieser Band ist vielmehr selbst zu einem Beitrag der Open-Access-Bewegung geworden, indem er – und darüber freuen wir uns sehr – in *Digital Communication Research* frei zugänglich im Internet erschienen ist.

Die Idee des Open Access halten wir nicht nur aus gesellschaftspolitischen, sondern auch aus wissenschaftsinternen Gründen für überzeugend: Der uneingeschränkte Zugang zu wissenschaftlichem Wissen fördert dessen Verbreitung und Diskussion und unterstützt auf diese Weise wiederum den Erkenntnisfortschritt selbst. So ist Open Access eine der vielen Chancen, die die Digitalisierung für die Wissenschaft bereit hält. Dass damit auch Herausforderungen verbunden sind, darüber sind wir uns bewusst. Wir sind aber überzeugt davon, dass diese Publikation – und die Reihe insgesamt – als gutes Beispiel für monografische Open-Access-Publikationen in den Sozialwissenschaften dienen kann und erhoffen uns, dass sich weitere Reihen nach diesem Vorbild der Idee des freien Zugangs zu wissenschaftlicher Literatur anschließen werden.

Wir möchten uns bei den Herausgeberinnen und Herausgebern der Reihe für ihr Vertrauen und ihre Unterstützung bedanken, ebenso wie bei den Gutachterinnen und Gutachtern, die viel Zeit und Mühen in die Reviews der einzelnen Beiträge investiert haben.

Prof. Dr. Martin Emmer ist Professor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Mediennutzung an der Freien Universität Berlin

Christian Strippel, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin